

**Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.**

**Promovente: María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

**Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

**María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 29, fracciones II y IV, de la Ley del Servicio Profesional de Carrera Policial del Estado y Municipios de Guanajuato, expedida mediante Decreto 332 publicado en el Periódico Oficial de Gobierno de esa entidad federativa el 19 de julio de 2021.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Periférico Sur 3453, Anexo B, séptimo piso, colonia San Jerónimo Lídice, demarcación territorial Magdalena Contreras, C. P. 10200, Ciudad de México.

Designo como delegadas y delegado, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo, Cecilia Velasco Aguirre, Claudia Fernández Jiménez, Tania Sofía Flores Meza y a Alberto de Jesús Lara Ghenno, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 2070028, 08721407 y 08735629, respectivamente, que las acreditan y lo acreditan como licenciadas y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, María Guadalupe Vega Cardona y al licenciado Francisco Alan Díaz Cortes; así como Paola Courrech Delgado y Abraham Sánchez Trejo.

## Índice

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III.	Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.....	3
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción.....	4
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX.	Introducción.....	5
X.	Conceptos de invalidez.....	6
	PRIMERO.....	6
	A. Derecho de igualdad y no discriminación.....	7
	B. Libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público.....	11
	C. Inconstitucionalidad del requisito de no haber sido suspendido o inhabilitado para ejercer la función.....	14
	D. Test de proporcionalidad ordinario.....	18
	SEGUNDO.....	22
	A. Derecho de seguridad jurídica o legalidad.....	23
	B. Principio de presunción de inocencia.....	24
	C. Inconstitucionalidad de la exigencia consistente en no estar sujeto a un procedimiento administrativo o judicial.....	29
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	35
	ANEXOS.....	35

A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

**I. Nombre y firma de la promovente.**

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.**

A. Congreso del Estado de Guanajuato.

B. Gobernador Constitucional del Estado de Guanajuato.

**III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.**

Artículo 29, fracciones II y IV, de la Ley del Servicio Profesional de Carrera Policial del Estado y Municipios de Guanajuato, ordenamiento expedido mediante Decreto 332 publicado el 19 de julio de 2021 en el Periódico Oficial de la referida entidad federativa, cuyo texto se transcribe a continuación:

*“Artículo 29. Quienes sean policías de carrera y se hayan dado de baja de manera voluntaria de una Institución Policial podrán reingresar al Servicio, siempre y cuando cumplan, como mínimo, con los siguientes requisitos:*

*I. (...)*

*II. Que no haya sido suspendido o inhabilitado para ejercer la función;*

*III. (...)*

*IV. Que no se encuentre sujeto a proceso administrativo o judicial;*

*V. a VI (...).”*

**IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.**

- 1º, 5º, 14, 16, 20, apartado B, fracción I, y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 8.2, 9, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 14.2, 25 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

## **V. Derechos fundamentales que se estiman violados.**

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho de igualdad y prohibición de discriminación.
- Derecho de acceso a un cargo en el servicio público.
- Libertad de trabajo.
- Principio de presunción de inocencia.
- Principio de legalidad.

## **VI. Competencia.**

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones precisadas en el apartado III del presente escrito.

## **VII. Oportunidad en la promoción.**

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el 19 de julio de 2021, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del martes 20 del mismo mes al miércoles 18 de agosto del mismo año. Por lo tanto, la acción es oportuna al interponerse el día de hoy.

## VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g)<sup>1</sup>, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI<sup>2</sup>, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

## IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de

---

<sup>1</sup> “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...).”

<sup>2</sup> “**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad**, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...).”

los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

#### **X. Conceptos de invalidez.**

**PRIMERO.** El artículo 29 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera Policial del Estado y Municipios de Guanajuato establece los requisitos que deben cumplir aquellas personas que pretendan reintegrarse al Servicio Profesional de Carrera Policial, después de haberse dado de baja voluntaria de alguna institución policial de la entidad.

Específicamente la fracción II de dicha norma exige no haber sido suspendido o inhabilitado para ejercer la función, lo cual impide de forma injustificada que las personas que se encuentren en esos supuestos puedan reincorporarse al Servicio en comento, aun cuando las sanciones impuestas ya hayan sido cumplidas, además de que no se considera la gravedad de la falta o conducta cometida por la

**cual fueron suspendidas o inhabilitadas, su temporalidad, ni si existe relación estrecha entre estas y las funciones a desempeñar.**

**Por lo anterior, dicho requisito vulnera los derechos de igualdad y no discriminación, de trabajo y de acceso a un empleo público.**

En el presente concepto de invalidez se argumentará la incompatibilidad con el bloque de constitucionalidad mexicano de la fracción II del artículo 29 de la Ley impugnada, que establece como requisito no haber sido suspendido o inhabilitado para para poder reintegrarse al Servicio Profesional de Carrera Policial en el Estado de Guanajuato.

A juicio de esta Comisión Nacional, tal requerimiento resulta desproporcionado y tiene el efecto de excluir de forma injustificada a las personas que fungían como policías en la entidad y que por cualquier motivo decidieron darse de baja voluntariamente, de la posibilidad de reintegrarse al Servicio referido, por lo que se estima que transgrede los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación. Adicionalmente, constituye una medida legislativa que obstaculiza el ejercicio del derecho a la libertad de trabajo y de acceso a un cargo público.

Para exponer los argumentos que hacen patente la inconstitucionalidad de la referida fracción II del artículo 29 de la ley, el concepto de invalidez se estructura de la siguiente manera:

En un primer apartado, se expondrá el contenido y alcances de los derechos humanos de derecho igualdad y la prohibición de discriminación; libertad de trabajo y a dedicarse a un cargo público; posteriormente, se explicará en lo particular cada una de las transgresiones constitucionales en las que incurre la disposición impugnada, contrastando su contenido normativo frente al marco constitucional antes mencionado.

#### **A. Derecho de igualdad y no discriminación**

Para dar inicio con el análisis de la fracción que se tilda de inconstitucional, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que es pertinente partir de lo dispuesto en el artículo 1º de la Constitución Federal, el cual reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su propio texto y en el de los tratados internacionales de los que México es parte.

Asimismo, dicho precepto constitucional consagra la prohibición de discriminar en razón del origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o por cualquier otro motivo que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Esta prohibición de discriminación es extensiva a todas las autoridades del Estado, en sus respectivos ámbitos de competencia.

De esta manera, el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico. Todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es *per se* incompatible con el mismo.<sup>3</sup>

De forma particular, en el ámbito legislativo el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido de las leyes, de manera que las palabras y oraciones utilizadas no conduzcan a una desigualdad o discriminación. Es decir, el deber de cuidado a cargo del legislador impone velar por el contenido de las normas jurídicas que formula para no incurrir en un trato diferenciado injustificado.<sup>4</sup>

Es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Es decir, son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación. La distinción es razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en el detrimento de los derechos humanos de una persona.<sup>5</sup>

Así, resulta contraria al parámetro de regularidad constitucional toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad

---

<sup>3</sup> Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 112, del rubro: "**PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.**"

<sup>4</sup> Véase la tesis 2a. XII/2017 (10a.) de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo de 2017, Tomo II, p. 1389, del rubro: "**DISCRIMINACIÓN. OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR DE NO USAR PALABRAS QUE GENEREN ESE EFECTO.**"

<sup>5</sup> Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), nota 3 *supra*.

o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.<sup>6</sup>

Ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, que el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente. Sin embargo, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.<sup>7</sup>

El desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional ha dilucidado que no solo se otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley, sino también en la ley misma, es decir, en relación con el contenido de ésta, por lo que, en algunas ocasiones, hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido. Por lo anterior, en los casos en que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizarse si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.<sup>8</sup>

Asimismo, ese Tribunal Pleno ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.<sup>9</sup>

Si bien el principio de igualdad no implica que todas las personas deban encontrarse en todo momento y en cualquier circunstancia en absoluta igualdad, lo cierto es que el mismo hace referencia a la situación en la cual todos aquellos individuos ubicados en escenarios de hecho similares reciban siempre el mismo trato; por tanto, toda

---

<sup>6</sup> *Ídem.*

<sup>7</sup> Tesis aislada 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: **"IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO."**

<sup>8</sup> Tesis jurisprudencial 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, del rubro: **"IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL."**

<sup>9</sup> Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno, por mayoría de siete votos, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Hugo Alberto Macías Beraud.

diferencia en el tratamiento a las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y no exista justificación razonable para tal distinción, será discriminatoria.

Como esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios:

- **Igualdad ante la Ley:** obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma *litis* salvo cuando consideren que debe apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.
- **Igualdad en la Ley:** opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.<sup>10</sup>

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha interpretado que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.<sup>11</sup>

En el ámbito internacional, el artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación, es decir, si un Estado establece en su derecho interno disposiciones que resulten discriminatorias, incumple con la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a

---

<sup>10</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 156, del rubro: “**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.**”

<sup>11</sup> *Ídem.*

una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el citado artículo.<sup>12</sup>

En esa tesitura, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva 18/03, sostuvo que el principio de igualdad ante la ley y no discriminación pertenece al *ius cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico.

Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, en tanto no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.<sup>13</sup>

Así, el Tribunal regional consideró que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación.

## **B. Libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público**

El artículo 5º, primer párrafo, de la Norma Fundamental dispone que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. Por su parte, el numeral 35, fracción VI, de la Ley Suprema consagra como derecho de los ciudadanos mexicanos poder ser nombrados para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.

---

<sup>12</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

<sup>13</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 101.

De la interpretación armónica de esos preceptos, así como del parámetro expuesto en el apartado anterior, se desprende que todas las personas, en un plano de igualdad, pueden dedicarse a la actividad lícita que sea de su preferencia, lo que implica el derecho a ocupar algún cargo público de su elección cuando sean nombrados para tal efecto, consistiendo, a su vez, en una actividad económica que puedan desempeñar libremente.

Es importante mencionar que el numeral 5° de la Constitución Federal puntualmente establece que cualquier persona, sin ningún impedimento, podrá dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos, derecho que únicamente podrá vedarse por determinación judicial o resolución gubernativa, en los términos de la ley, cuando se ofendan los derechos de terceros o de la sociedad.

Por su parte, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece la obligación de adoptar providencias para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura; asimismo, los artículos 6 y 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo De San Salvador", establecen que toda persona tiene derecho al trabajo, el cual implica el goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, prescripciones internacionales que se prácticamente se replican en los numerales 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Bajo ese orden de ideas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que todo proceso de nombramiento de un cargo en la administración pública, debe tener como función no sólo la selección según los méritos y calidades del aspirante, sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público. En consecuencia, se debe elegir al personal exclusivamente por el mérito personal y su capacidad profesional, a través de mecanismos objetivos de selección y permanencia que tengan en cuenta la singularidad y especificidad de las funciones que se van a desempeñar.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela, Sentencia (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) de 30 de junio de 2009, párr. 72.

Así, el Tribunal Interamericano ha enfatizado que los procedimientos de nombramiento de las personas servidoras públicas tampoco pueden involucrar privilegios o requisitos irrazonables, pues la igualdad de oportunidades se garantiza a través de una libre concurrencia; de tal forma que todas las personas ciudadanas que acrediten los requisitos determinados en la ley deben poder participar en los procesos de selección sin ser objeto de tratos desiguales y arbitrarios. Por tanto, no son admisibles las restricciones que impidan o dificulten llegar al servicio público con base en sus méritos.<sup>15</sup>

Por su parte, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar el concepto de “calidad” contenido en el artículo 35 de la Constitución General, ha sostenido que se refiere a las características de una persona que revelen un perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne<sup>16</sup>, esto es, que se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a ésta<sup>17</sup>.

Con base en lo anterior, cuando el legislador defina sus leyes las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público, deberá ser cuidadoso en que los requisitos que establezca estén directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función, lo que exige de criterios objetivos y razonables que eviten discriminar, sin debida justificación, a personas que potencialmente tengan las calificaciones, capacidades o competencias (aptitudes, conocimientos, habilidades, valores, experiencias y destrezas) necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> *Ibidem*, párr. 73.

<sup>16</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 123/2005 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, 9a. Época, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, octubre de 2005, página 1874, de rubro: “ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD.”

<sup>17</sup> Acción de inconstitucionalidad 111/2019, resuelta en sesión del 21 de julio de 2020, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párr. 83.

<sup>18</sup> *Ibidem*, párr. 84.

### **C. Inconstitucionalidad del requisito de no haber sido suspendido o inhabilitado para ejercer la función**

Expuesto el parámetro de regularidad constitucional a la luz del cual debe analizarse la disposición reclamada, ahora es preciso explicar las razones por las cuales la fracción II del artículo 29 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera Policial del Estado y Municipios de Guanajuato resulta transgresor de los derechos humanos.

Para iniciar con la exposición, debe recordarse que el pasado 19 de julio del presente año, se publicó en el Periódico Oficial del gobierno del estado de Guanajuato la Ley del Servicio Profesional de Carrera Policial del Estado y Municipios de esa entidad federativa, ordenamiento que establece las bases y principios sobre los que operará el servicio Profesional de Carrera Policial de los integrantes de las instituciones policías guanajuatenses.

En dicho ordenamiento, el legislador de la entidad tuvo a bien establecer la posibilidad de que aquellos policías de carrera -personas que ingresaron en forma definitiva a alguna de las Instituciones Policiales del Estado y de los Municipios- que decidieron darse de baja voluntariamente, pudieran reintegrarse al servicio.

No obstante precisó que, para poder reingresar al servicio, será necesario que cumplan con los requisitos previstos en el artículo 29 de la Ley impugnada, cuya fracción II establece: *“no haber sido suspendido o inhabilitado para ejercer la función”*.

Al respecto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que la exigencia referida deviene inconstitucional en virtud de que excluye injustificadamente de la posibilidad de volver a formar parte del Servicio Profesional de Carrera local a todas las personas que se desempeñaban como policías, pues no se tomó en consideración el tipo de falta cometida, la temporalidad o la gravedad que motivó la suspensión o inhabilitación, ni siquiera si se trata de una sanción de tipo administrativa o penal.

Por tal motivo, se considera que transgrede los derechos humanos de igualdad y no discriminación, libertad de trabajo y de acceso a un cargo público, pues no es constitucionalmente válido que se impida reintegrarse al servicio profesional de carrera policial a las personas que decidieron darse de baja voluntariamente del servicio y que fueron sancionadas con suspensión o inhabilitación por faltas

administrativas o penales *ipso facto*, una vez que cumplieron con la temporalidad de la misma, dado que dicha medida se traduce en una exclusión injustificada y discriminatoria para las personas que se encuentren en esa condición, que les impide ejercer su derecho a la libertad de trabajo y, en específico, a ocupar un cargo público.

No pasa desapercibido que, en el caso, se trata de puestos afines a la seguridad pública, no obstante, la generalidad y amplitud de las normas referidas, al ser *sobreinclusivas*, provocan un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad a la oportunidad de reintegrarse al servicio, a personas que en el pasado pudieron haber sido suspendidas o inhabilitadas, sin que ello permita, justificar en cada caso y con relación a la función en cuestión, la probable afectación a la eficiencia o eficacia de las labores que desempeñan los policías de carrera, sobre todo tratándose de sanciones que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas.

Se estima que si lo que el legislador quería preservar es la idoneidad de los cuerpos policiales, debió ser cuidadoso en determinar con mayor detenimiento qué tipos de conductas cometidas que redundaron en la imposición de una sanción justifican tal restricción, y no abarcar una gran cantidad de supuestos que pudieran excluir sin fundamento a un determinado sector de la población.

Esta Institución Nacional considera que para que una restricción de esa naturaleza sea válida deben examinarse las funciones y obligaciones que tiene a cargo cada uno de los puestos correspondientes y, una vez hecho ello, señalar con precisión únicamente las conductas ilícitas que se encuentran estrechamente vinculadas con el empleo en cuestión, o en su caso, que las conductas cometidas sean en extremo gravosas que puedan tener un impacto negativo para la sociedad y el correcto desempeño del servicio público.

De esta forma, como ya se dijo, aunque las funciones que realizan las personas que ingresan al Servicio Profesional de Carrera Policial como policías están encaminadas a la seguridad pública, el hecho de hayan sido sancionadas administrativa o penalmente en el pasado no implica necesariamente que carezcan de aptitud o capacidad para desempeñarse en ese cargo durante el presente, más aún, considerando que no importa si la falta o conducta cometida fue grave o no grave en términos de la legislación aplicable o si se impuso y cumplió hace mucho tiempo.

No pasa desapercibido que pudiera ser que la finalidad que persigue el establecimiento del requisito impugnado es garantizar que el servicio profesional de carrera, así como el desempeño de las funciones como elemento policial en el estado de Guanajuato, están integrados por personas que cumplan con cierta probidad, honestidad e idoneidad, de manera que se garantice que su ejecución sea regular y se apege en todo momento a la legalidad y respeto de los derechos humanos.

Sin embargo, lo cierto es que la disposición desborda su objetivo y termina por excluir de la posibilidad de reintegrarse al servicio a las y los policías de carrera que fueron sancionados con suspensión o inhabilitación, sin considerar cuestiones esenciales de la relación entre la conducta sancionada y el ejercicio de las funciones a cargo de las y los policías.

Así, el establecimiento de ese requisito no resulta la medida adecuada o idónea para lograr la finalidad que se persigue, en virtud de que excluye a todas las personas que hayan sido suspendidas o inhabilitadas para ejercer la función, aun cuando la falta administrativa no se sea extremadamente grave para la sociedad, de manera que las normas resultan sobreinclusivas

Entonces, el mero hecho de cometer una conducta infractora y haber sido sancionado, **no tiene la consecuencia de marcar a su autor como una persona que carece de honestidad o probidad** de por vida.

Consecuentemente, la fracción impugnada resulta discriminatoria por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para reintegrarse al servicio profesional de carrera policial en el estado de Guanajuato, además de propiciar un supuesto de discriminación por motivos de condición social, pues dicha distinción tiene como efecto el obstaculizar el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones de aquellas personas que buscan reintegrarse socialmente mediante el desempeño de un servicio público.

En efecto, dado que la norma establece de forma genérica y absoluta que no podrán reintegrarse al servicio aquellas personas que hayan sido sancionadas con inhabilitación o suspensión, sin importar el tipo de falta o conducta que dio lugar a la referida sanción, así como tampoco la temporalidad de la misma, constituye un requisito injustificado, pues ello no significa que esas personas aspirantes no sean aptas para desempeñarse en los cargos respectivos.

En otras palabras, el requisito en cuestión resulta irrazonable, ya que no permite identificar si la suspensión o inhabilitación se impuso por resolución firme de naturaleza administrativa, penal, civil o política; no distinguen entre faltas graves o no graves; no contienen límite temporal, en cuanto a si la respectiva sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente; y no distinguen entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción, y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.<sup>19</sup>

Por ello, este Organismo Autónomo considera que la norma impugnada constituye una restricción al derecho reconocido por el legislador guanajuatense para reintegrarse al servicio profesional de carrera en esa entidad, y en consecuencia al acceso de un empleo público, que excluye por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido suspendida o inhabilitada por cualquier vía, razón o motivo, y en cualquier momento, considerando que la prescripción normativa abarca un gran número de posibles hipótesis normativas que impide incluso valorar si los mismos tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño de las funciones de un policía de carrera.

Así, las normas que establecen requisitos relacionados con haber recibido la sanción de inhabilitación o suspensión para el ejercicio de un empleo, cargo o comisión del servicio público, se estima que serían constitucionalmente admisibles sólo si se acotaran a que la persona se encuentre en ese momento cumpliendo con la sanción; de otra forma, al exigir que no haya sido inhabilitada en el pasado, las disposiciones extenderían *ad infinitum* la consecuencia impuesta por haber incurrido en un ilícito concerniente al régimen de responsabilidades administrativas, por hechos de corrupción.

Por el contrario, ese tipo de exigencias coloca en una condición social determinada e inferior con respecto a otros integrantes de la sociedad, a todas las personas que se dieron de baja voluntaria de alguna institución policial en la entidad y que han sido sancionadas con una suspensión o inhabilitación, y se les excluye indefinidamente y de por vida, de la posibilidad de gozar del derecho a reintegrarse al servicio.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Véase la sentencia dictada por el Pleno de ese Máximo Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 111/2019, en sesión del 21 de julio de 2020, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párr. 92.

<sup>20</sup> Sentencia dictada por el Pleno de ese Máximo Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 111/2019, en sesión del 21 de julio de 2020, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párr. 97.

En ese sentido, la fracción II del artículo 29 de la Ley de mérito provoca un efecto inusitado y trascendente a cualquier inhabilitación o suspensión impuesta en el pasado de una persona, comprometiendo de forma indirecta la prohibición establecida en el artículo 22 constitucional, en tanto que las sanciones impuestas a una persona en un determinado tiempo adquieren un efecto de carácter permanente durante toda su vida.<sup>21</sup>

#### **D. Test de proporcionalidad ordinario**

Dicho lo anterior, este Organismo Nacional Autónomo considera que el requisito de *no haber sido suspendido o inhabilitado* para poder reintegrarse al servicio profesional de carrera de policías exigidos a quienes con anterioridad decidieron darse de baja voluntariamente en dicho servicio, deben ser analizados a la luz de la proscripción constitucional de hacer distinciones entre las personas que han sido sancionadas con inhabilitación o suspensión motivo de cualquier tipo de falta o conducta antijurídica y aquellas que no tienen se encuentran en ese supuesto.

Al respecto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes<sup>22</sup>, hizo patente que el estudio para determinar la constitucionalidad de los requisitos que establezcan distinciones entre personas que fueron sancionadas en el pasado y aquellas que no se encuentran en ese supuesto para acceder a un cargo o empleo determinado, debe realizarse través de un escrutinio ordinario o de razonabilidad, ya que dicha exigencia no constituye una categoría sospechosa, pero sí se traduce en una distinción entre las personas que fueron sancionadas por algún hecho contrario a las leyes penales o administrativas y quienes no se encuentren en dicha situación.

En ese sentido, toda vez que en el presente caso el legislador local realizó una distinción injustificada en perjuicio de las personas policías de carrera que fueron sancionadas con suspensión o inhabilitación para ejercer el derecho del artículo 29 de la Ley impugnada consistente en poder reintegrarse al servicio profesional de carrera en el estado de Guanajuato, en desigualdad de circunstancias que aquellos que no se encuentran en esa situación, este Organismo Autónomo procederá a analizar la constitucionalidad de las normas a través de un *test* de escrutinio ordinario.

---

<sup>21</sup> *Ibidem*, párr. 98.

<sup>22</sup> Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 85/2018, 83/2019, 111/2019 y 117/2020.

Con base en esa distinción, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que la fracción II del artículo combatido de la ley transgrede el derecho de igualdad de las personas que se encuentren en esa circunstancia, en virtud de que no existe una relación lógica entre esa exigencia y las funciones a desempeñar.

Sin embargo, conforme lo sostuvo ese Alto Tribunal Constitucional en la sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 85/2018, previo al análisis constitucional de la norma que se estima transgresora del principio de igualdad, debe satisfacerse tres puntos: i) determinar si existe una distinción con la medida legislativa; ii) elegir el nivel de escrutinio que deberá aplicarse, y iii) desarrollar cada una de las etapas del *test* elegido.

En cuanto al primero, se considera que las exigencias combatidas en el caso que nos ocupa establecen una distinción para poder reincorporarse al servicio profesional de carrera policial guanajuatense entre las personas policías que fueron sancionadas con suspensión o inhabilitación para ejercer esa función y aquellas que no se encuentren en esos supuestos. Con ello, las normas excluyen injustificadamente a las primeras de la posibilidad de desempeñarse de nueva cuenta como policías de carrera, generando un régimen diferenciado sobre un supuesto de hecho idéntico.

Con la finalidad de llegar a tal conclusión y en relación con el segundo punto, esta Institución Nacional estima indispensable basarse en un análisis ordinario de constitucionalidad de las normas reclamadas, de conformidad con lo determinado por ese Alto Tribunal en diversos precedentes cuando ha estudiado ese tipo de requisitos para acceder a un cargo o empleo.

En ese sentido, es oportuno precisar que, conforme a lo sustentado por ese Tribunal Constitucional, cuando una norma no hace una distinción basada en una categoría sospechosa -un factor prohibido de discriminación- corresponde realizar un escrutinio ordinario de la medida legislativa, establecido en los siguientes parámetros:

1. Finalidad constitucionalmente válida o legitimidad de la medida.
2. Instrumentalidad de la medida.
3. Proporcionalidad.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Tesis aislada P. VIII/2011 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, agosto de 2011, p.33,

Sobre el primer punto, debe examinarse si la distinción cumple con una finalidad constitucionalmente válida, es decir, basta con determinar si la medida legislativa persigue una finalidad admisible, más no imperiosa, en nuestro ordenamiento jurídico.

Respecto del segundo punto del escrutinio, debe analizarse si la medida resulta racional para su consecución, es decir, si guarda una relación identificable de instrumentalidad respecto de ella. A diferencia de un escrutinio estricto, en esta etapa basta con que los medios utilizados por el legislador estén encaminados de algún modo a la finalidad que se persigue, sin ser necesario que sean los más idóneos.

En la última etapa del *test* de escrutinio ordinario, se debe determinar si la medida constituye un medio proporcional que evite el sacrificio innecesario de otros derechos, de modo que no exista un desbalance entre lo que se consigue con la medida legislativa y los costos que impone desde la perspectiva de otros intereses y derechos constitucionalmente protegidos.

Explicado el escrutinio de proporcionalidad, esta Comisión Nacional procede aplicarlo en el caso concreto para determinar si la norma supera el referido examen.

En la especie, se advierte que exigir no haber sido suspendido o inhabilitado para ejercer la función podría cumplir con el primer requisito de escrutinio, en virtud de que busca generar las condiciones propicias para que quienes se reintegren al servicio como policías de carrera en alguna institución de esa naturaleza del estado de Guanajuato tengan el perfil necesario para el desempeño de las funciones que llevan a cabo, es decir, conforme a los fines establecidos en el artículo 21 de la Constitución General, así como a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos que integran el parámetro de control de la regularidad constitucional de nuestro país, que el legislador pudo estimar que no los reúnen las personas que cuenta con antecedentes de haber sido acreedores de una sanción de suspensión o inhabilitación por haber incurrido en una conducta contraria a derecho.

---

de rubro: *“IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES”*.

En cuanto a la segunda grada de escrutinio, se considera que la medida legislativa establecida por el legislador **no tiene relación directa**, clara e indefectible, para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de contar con servidores públicos adecuados y eficientes, pues no existe base objetiva para determinar que una persona que no ha sido sancionada en el pasado ejercerá las funciones correspondientes al cargo con rectitud, probidad y honorabilidad o que las personas que sí se encuentren en tal supuesto *per se* no ejercerán sus labores de forma adecuada, o que carezcan de tales valores, ni mucho menos que no tengan la aptitud necesaria para cumplir con sus funciones con eficiencia, aptitud o conocimiento.

En consecuencia, no se advierte que la exigencia controvertida tenga una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que persiguió el legislador, por lo que es claro que la fracción en combate se traduce en una medida que atenta contra el derecho de igualdad. En esa virtud, resulta innecesario verificar que se cumpla con el resto del escrutinio, pues es inconcuso que las normas contradicen en parámetro de regularidad constitucional.

En suma, atendiendo a los elementos descritos, la exigencia en comento para reincorporarse al servicio profesional de carrera en el estado de Guanajuato no aprueba un escrutinio ordinario de proporcionalidad, por lo que resulta transgresora de derechos humanos, ya que la medida no guarda relación directa, clara e indefectible para el debido cumplimiento del fin constitucionalmente válido, que pudiera ser el ejercicio idóneo de las funciones de las personas que se desempeñen como policía de carrera.

Finalmente, debe considerarse que el hecho de que una persona haya sido sancionada por cualquier falta administrativa cuya sanción haya sido suspensión o inhabilitación para ejercer el servicio público, forma parte de su vida privada, de su pasado y su proyección social; por ello, no es dable que por esa razón se les impida participar activamente en los asuntos que le atañen a su comunidad, como lo es el desempeñarse en un cargo en el servicio público.

Por lo tanto, esta Comisión Nacional estima que se debe declarar la invalidez del requisito que exige no haber sido suspendido o inhabilitado para poder reincorporarse al servicio profesional de carrera a aquellas personas policías que, voluntariamente, decidieron separarse temporalmente del desempeño de sus funciones, prevista en la fracción II del artículo 29 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera Policial del Estado y Municipios de Guanajuato, por transgredir los

derechos de igualdad y no discriminación, libertad de trabajo y acceso a un cargo público.

En conclusión, la exigencia del precepto impugnado es discriminatoria por generar una diferenciación injustificada, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para poder reincorporarse al sistema profesional de carrera policial por motivos de su condición social y/o jurídica, pues dicha distinción tiene como efecto obstaculizar el ejercicio del derecho a la libertad de trabajo y a acceder a un cargo público de aquellas personas que buscan reintegrarse socialmente en igualdad de condiciones a las demás, por lo debe declararse su invalidez.

**SEGUNDO. La fracción IV del artículo 29 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera Policial del Estado y Municipios de Guanajuato, establece que aquellas personas que se dieron de baja voluntariamente de alguna institución policial, para poder reincorporarse al servicio profesional de carrera de la entidad, deben cubrir con el requisito de no estar sujeto a proceso administrativo o judicial.**

**Dicha exigencia excluye a quienes con anterioridad fungían como policías de carrera de la posibilidad de reincorporarse al servicio en virtud de encontrarse en un proceso judicial o administrativo, pese a que aún no se haya determinado su responsabilidad por la autoridad competente, por lo que se vulnera el principio de presunción de inocencia.**

**Además, la disposición resulta claramente amplia y ambigua, pues el espectro de exclusión es excesivamente vasto ya que impide reingresar al mencionado Servicio a las personas que sean parte en cualquier tipo de proceso de cualquier naturaleza que sea de conocimiento del Poder Judicial, lo cual también redundará en falta de certeza jurídica.**

En el presente concepto de invalidez se desarrollarán los razonamientos por los que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que exigir no estar sujeto a *proceso administrativo o judicial* para poder reintegrarse al servicio profesional de carrera a las personas que previamente ya fungían como policías de carrera, transgrede tanto el derecho de seguridad jurídica y legalidad, así como el principio de presunción de inocencia.

Lo anterior es así ya que por los términos en los que se encuentra redactado el precepto, los policías de carrera que se haya dado de baja en el Servicio en comento y que deseen reingresar al mismo, si se encuentran *sujetos* a cualquier procedimiento administrativo o proceso llevado ante instancias judiciales –cualquiera que sea la

materia- quedarán excluidos de esta posibilidad, pues los términos empleados por el legislador son excesivamente amplios y no se encuentran debidamente acotados.

Sin embargo, en el caso de que la disposición tenga otra interpretación en el sentido de que se refiera únicamente a personas sujetas procesos administrativos o judiciales por la comisión de alguna conducta ilícita, entonces se trata de una norma que atenta contra el principio de presunción de inocencia.

Para sustentar dichas afirmaciones, en primer lugar, se abundará sobre el contenido del derecho y principios que se estiman transgredidos y, posteriormente, se argumentará sobre la inconstitucionalidad de la fracción que se combate por contravenir dicho parámetro de regularidad constitucional.

#### **A. Derecho de seguridad jurídica o legalidad**

El derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, así como el 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, constituyen prerrogativas fundamentales, por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Estas máximas constitucionales buscan proteger los derechos fundamentales de las personas en contra de afectaciones e injerencias arbitrarias de la autoridad, cometidas sin autorización legal o en exceso de las potestades autorizadas legalmente.<sup>24</sup>

Por un lado, constriñen a las autoridades a conducir su actuar conforme a lo expresamente señalado en las leyes y, por otro lado, se dota de certeza al gobernado respecto de las consecuencias que podrían acarrear determinadas situaciones jurídicas y, en su caso, de las herramientas que posibiliten su oposición frente a la eventual actuación arbitraria o irregular de los órganos estatales.

La transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad se configura cuando la esfera jurídica de los gobernados se ve afectada por parte de una autoridad que actúa sin un sustento legal para hacerlo o cuando lo realiza de

---

<sup>24</sup> Véase la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, en sesión pública del 22 de marzo de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 50.

una forma alejada a lo preceptuado por la Constitución Federal y a las leyes secundarias que resulten conformes con la misma.

Ahora bien, como se ha mencionado, los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano. Es decir, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

Es así que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador –como creador de las normas– quien se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados de la norma tengan plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que la seguridad jurídica debe entenderse como una garantía constitucional, contenida en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, que parte de un principio de certeza en cuanto a la aplicación de disposiciones constitucionales y legales que definen la forma en que las autoridades del Estado han de actuar y que la aplicación del orden jurídico será eficaz. Dichas salvaguardias se respetan por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que crean generan certidumbre a sus destinatarios sobre las consecuencias jurídicas de su conducta, al ubicarse en cualquier hipótesis que contemple la norma, evitando con esto que las autoridades actúen de manera arbitraria.<sup>25</sup>

## **B. Principio de presunción de inocencia**

En principio de presunción de inocencia se encuentra reconocido en la Constitución Federal en su artículo 20, apartado B, fracción I<sup>26</sup>; así como en diversos instrumentos

---

<sup>25</sup> Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 9/2011, en sesión del 31 de enero de 2013, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández.

<sup>26</sup> “**Artículo 20.** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

(...)

**B.** De los derechos de toda persona imputada:

I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;

internacionales de los que México es parte, tales como la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, en su numeral 8.2<sup>27</sup> y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 14.2.<sup>28</sup>

Sobre dicho tema, ese Tribunal Constitucional del país ha sostenido que el principio de presunción de inocencia es un derecho universal que se traduce en que nadie puede ser condenado si no se comprueba plenamente el delito que se le imputa y la responsabilidad penal en su comisión, lo que significa que esa presunción la conserva el inculcado durante la secuela procesal hasta que se dicte sentencia definitiva con base en el material probatorio existente en los autos<sup>29</sup>.

Asimismo, ha sustentado que el principio universal de presunción de inocencia consiste en el derecho de toda persona acusada de la comisión de un delito a ser considerada como inocente en tanto no se determine legalmente su culpabilidad, a través de una resolución judicial definitiva, por lo que, en este orden de ideas, dicho principio prohíbe la pérdida definitiva de un derecho por una presunción de culpabilidad, es decir, la presunción de inocencia puede permitir la realización de actos de molestia pero no de privación.<sup>30</sup>

En ese sentido, las razones ontológicas propias de este principio consisten fundamentalmente en garantizar que toda persona inocente no sea condenada sin que existan pruebas suficientes que destruyan esa presunción, demostrando

---

(...)"

<sup>27</sup> "Artículo 8. Garantías Judiciales

(...)

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

(...)"

<sup>28</sup> "Artículo 14

(...)

2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.

(...)"

<sup>29</sup> Tesis Aislada 1ª I/2012 (10ª), Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro IV, enero de 2012, p. 21917, del rubro "*PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO ESTÁ CONSIGNADO EXPRESAMENTE EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A PARTIR DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008*".

<sup>30</sup> Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Materia constitucional, penal, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, agosto de 2002. pág. 14.

fehacientemente su culpabilidad y se justifiquen una sentencia de condena en su contra.<sup>31</sup>

Al respecto, la Primera Sala de ese Alto Tribunal ha establecido que hasta la persona que se encuentre detenida y, por ende, sujeta a un procedimiento penal, debe tener el derecho a ser tratado como inocente durante el trámite del procedimiento e, incluso, desde antes de que se inicie.

En ese mismo sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos al afirmar que el principio de presunción de inocencia implica que las autoridades no deben partir de una idea preconcebida de que el acusado ha cometido el delito que se le imputa.<sup>32</sup>

En función de lo anterior, como parte del alcance del principio de presunción de inocencia, entendido dentro de la materia procesal penal, impone la obligación de arrojar la carga de la prueba a la parte acusadora, de manera que se garantice la protección de otros derechos fundamentales como la dignidad humana, libertad, la honra y el buen nombre.<sup>33</sup>

Ahora bien, de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional, es obligación del Estado presumir inocentes a todas las personas, hasta en tanto no se demuestre su culpabilidad, situación que debe extenderse también a situaciones extraprocesales.

De tal manera que el principio de presunción de inocencia no sólo se desarrolla dentro del ámbito procesal oponible a los órganos del Estado encargados de realizar las tareas jurisdiccionales, sino también exige que el Estado no condene o emita

---

<sup>31</sup> Consideraciones que sustentan la ejecutoria del amparo en revisión 1293/2000, resuelto por el Pleno del Alto Tribunal por unanimidad de votos, de cual derivó la tesis aislada de clave P.XXXV/2002, cuyo rubro dice: "**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL**".

<sup>32</sup> Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Cabrera García y Montiel Flores vs México, Sentencia (*Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*) de 26 de noviembre de 2010, párr. 184.

<sup>33</sup> Tesis aislada 2a. XXXV/2007, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, mayo de 2007, tesis, página 1186, de rubro: "**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ALCANCES DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL**".

juicio ante la sociedad a una persona hasta en tanto no se acredite su responsabilidad penal.<sup>34</sup>

Por tanto, el derecho de las personas a que se presuma su inocencia puede verse conculcado no sólo por jueces a cargo de un proceso, sino también por otras autoridades públicas o agentes del Estado.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el derecho fundamental a la presunción de inocencia como regla de trato, en su vertiente extraprocesal, debe ser entendido como el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no participe en hechos de carácter delictivo o análogos a éstos.<sup>35</sup> Asimismo, estimó necesario señalar que la violación a esta vertiente de la presunción de inocencia puede emanar de cualquier agente del Estado.<sup>36</sup>

En esa línea argumentativa, la Primera Sala de ese Máximo Tribunal, al resolver el amparo en revisión 466/2011, identificó tres vertientes de la presunción de inocencia en sede penal: 1) como regla de trato procesal; 2) como regla probatoria; y, 3) como estándar probatorio o regla de juicio.

Específicamente, dicha Sala, al resolver el amparo en revisión 349/2012, determinó que la presunción de inocencia como regla de trato procesal *"consiste en establecer la forma en la que debe tratarse a una persona que está sometida a proceso penal"*, pues la finalidad de dicho principio es *"impedir la aplicación de medidas judiciales que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable y, por tanto, cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena"*, toda vez que *"la presunción de inocencia comporta el derecho a ser tratado como inocente en tanto no haya sido declarada su culpabilidad por virtud de una sentencia judicial y se le haya seguido un proceso con todas las garantías"*.

---

<sup>34</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Acosta y otros Vs. Nicaragua, Sentencia (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) del 25 de marzo de 2017, Serie C, No. 334, párrafo 190.

<sup>35</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú, Sentencia de 25 de noviembre de 2004 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C No. 119, párrafo 159.

<sup>36</sup> Sobre este punto también se ha pronunciado la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis aislada 1ª., de clave CLXXVI/2013, de la Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 1, pág. 564, de rubro: **"PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO EN SU VERTIENTE EXTRAPROCESAL. SU CONTENIDO Y CARACTERÍSTICAS."**

Además de lo anterior, es importante resaltar que el Tribunal Pleno también ha sostenido que el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador, con matices o modulaciones, por la calidad de inocente que debe reconocérsele a toda persona sujeta a un procedimiento del que pueda surgir una sanción, principio cuya consecuencia procesal, en su vertiente de regla probatoria, desplaza la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso; y en su vertiente de regla de tratamiento, obliga a que las personas acusadas de la presunta comisión faltas administrativas, no sean tratadas como si ya hubieran sido declaradas responsables.<sup>37</sup>

En efecto, esa Suprema Corte ha hecho patente que, en las normas relativas al procedimiento administrativo sancionador, es válido acudir a las técnicas garantistas del derecho penal, en el entendido de que la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible cuando resulten compatibles con su naturaleza.<sup>38</sup>

Así, precisó que, para que resulten aplicables las técnicas garantistas mencionadas, es requisito indispensable que la norma de que se trate esté inmersa en un procedimiento del derecho administrativo sancionador, el cual se califica a partir de la existencia de dos condiciones: a) que se trate de un procedimiento que pudiera derivar en la imposición de una pena o sanción (elemento formal); y, b) que el procedimiento se ejerza como una manifestación de la potestad punitiva del Estado (elemento material), de manera que se advierta que su sustanciación sea con la intención manifiesta de determinar si es procedente condenar o sancionar una conducta que se estima reprochable para el Estado por la comisión de un ilícito, en aras de salvaguardar el orden público y el interés general; es decir, ese procedimiento debe tener un fin represivo o retributivo derivado de una conducta que se considere administrativamente ilícita.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup>Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 43/2014 (10a.), Décima Época, Materia Constitucional-Administrativa, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 7, junio de 2014, Tomo I, p. 41, de rubro: **"PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES."**

<sup>38</sup> Véase la tesis de jurisprudencia 2ª./J.124/2018 (10ª), Décima Época, Materia Administrativa, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, noviembre de 2018, de rubro: **"NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARA QUE LES RESULTEN APLICABLES LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN AL DERECHO PENAL, ES NECESARIO QUE TENGAN LA CUALIDAD DE PERTENECER AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR."**

<sup>39</sup> *Ibidem*.

Sobre esas bases, puede afirmarse que no basta la posibilidad de que el ejercicio de una facultad administrativa pueda concluir con el establecimiento de una sanción o infracción, sino que se requiere de manera concurrente que su despliegue entrañe una manifestación de la facultad punitiva del Estado, esto es, **que el procedimiento tenga un marcado carácter sancionador como sí ocurre, por ejemplo, con los procedimientos sancionadores por responsabilidades administrativas de los servidores públicos.**

En suma, el principio de presunción de inocencia debe ser observado por todas las autoridades del Estado mexicano, incluyendo a los órganos legislativos.

### **C. Inconstitucionalidad de la exigencia consistente en no estar sujeto a un procedimiento administrativo o judicial**

Como se refirió con anterioridad, el legislador local previó en la ley la oportunidad de que personas policías de carrera que se hayan dado de baja voluntariamente puedan reintegrarse al servicio profesional de carrera policial bajo ciertos requisitos, entre ellos, que *no deberán encontrarse sujetas a proceso administrativo o judicial.*

Este Organismo Constitucional Autónomo estima que dicho requisito no es compatible con el andamiaje constitucional pues no es respetuoso del derecho de seguridad jurídica y legalidad, así como del principio de presunción de inocencia.

Como se adelantaba con antelación, la norma puede admitir dos posibilidades de interpretación, ya sea uno amplio o reducido: en cuanto al primero, permite restringir el reingreso a los policías de carrera si forman parte de cualquier tipo de procedimiento administrativo o judicial; mientras que el segundo, puede referirse solamente a los procesos relativos a la presunta responsabilidad en la comisión de conductas ilícitas del aspirante.

Por ello, a juicio de esta Comisión Nacional, la fracción IV del artículo 29 de la ley combatida actualiza vicios de inconstitucionalidad pues no resulta clara, lo cual genera incertidumbre en su aplicación. Sin embargo, también se considera que el precepto transgrede el principio de presunción de inocencia, por lo que es necesario que sea expulsada del orden jurídico de la entidad.

Para arribar a tal conclusión, enseguida se exponen los argumentos que sustentan la invalidez reclamada:

## 1. Violación al derecho de seguridad jurídica y legalidad

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que la fracción IV del artículo 29 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera Policial del Estado y Municipios de Guanajuato transgrede el derecho a la seguridad jurídica de las personas policías interesadas en reintegrarse al citado servicio.

Para la adecuada exposición de los razonamientos que sostienen tal afirmación, es importante partir de que el legislador local determinó la posibilidad de que aquellas personas policías que decidieron darse de baja voluntariamente del servicio, podrían reincorporarse siempre y cuando cumplieran con determinados requisitos.

Así, estableció en la fracción IV del artículo 29 del ordenamiento jurídico multicitado, que las y los interesados *no deberán estar sujetos a un proceso judicial* para poder reincorporarse al servicio como policías. Sin embargo, para este Organismo Nacional la norma es poco clara y genera inseguridad jurídica.

Como se expuso en el apartado inmediato anterior, el derecho a la seguridad jurídica, en el ámbito legislativo, obliga al creador de leyes a establecer normas claras, que permitan a los gobernados conocer su sentido y alcance, brindando en todo momento certeza en cuanto a su aplicación.

De ahí que el legislador, en ejercicio de su libertad de configuración legislativa, se encuentra constreñido a brindar la mayor certeza jurídica a las personas sujetas de las normas producto de su trabajo legislativo.

No obstante, por la forma en la que el legislador guanajuatense redactó el requisito impugnado, para este Organismo Nacional, resulta amplio y ambiguo, dado que se excluye de la posibilidad de reincorporarse al servicio como policías a todas aquellas personas que se encuentren **sujetas a cualquier proceso judicial**.

Esto dado que únicamente quien se encuentre sujeto a un proceso judicial, sin especificar el tipo de juicio, la materia, la calidad de las personas sujetas a juicio, genera un espectro de inseguridad para quienes quieran reincorporarse al servicio, pues su aplicación está abierta a cualquier tipo de procedimiento jurisdiccional.

*Verbigracia*, si las personas policías interesadas en reincorporarse al servicio cumplen con todos los requisitos del artículo 29 de la ley impugnada, pero se encuentran sujetos a un procedimiento familiar, como lo es la disolución del vínculo

matrimonial, o en un juicio de alimentos, quedarían excluidas de toda posibilidad de reincorporarse.

Por ello, la norma no genera certidumbre jurídica suficiente para los sujetos a los que se dirige, lo cual se traduce en un amplio margen de exclusión en su aplicación, pues se reitera que le quedará vedada toda probabilidad de reincorporarse al servicio como policía a todas las personas que se encuentren sujetas a cualquier tipo de proceso judicial, ya sea familiar, civil, mercantil etc., incluso cuando estos procesos se lleven a cabo en distinta entidad federativa, pues la norma tampoco hace alguna acotación, por lo que resulta poco clara y *sobreinclusiva*.

Precisamente, la falta de certidumbre permitirá la arbitrariedad en su aplicación, pues puede ser que la autoridad que califique el perfil de reingreso estime que el aspirante, al estar sujeto o ser parte de cualquier tipo de proceso de conocimiento de autoridades judiciales, estará imposibilitado de ingresar de nueva cuenta al Servicio Profesional de Carrera Policial en la entidad, aunque no exista impedimento constitucional para ello y aunque este hecho en nada se relacione con las funciones que deba desempeñar, por lo que también puede propiciar conductas discriminatorias.

Por lo anterior, esta Institución Nacional considera que por la forma en que el legislador local redactó la norma, transgrede el derecho a la seguridad jurídica pues no brinda certeza jurídica y permite excluir injustificadamente a un sector de la población de reincorporarse como policías de carrera.

De tal suerte que lo procedente es que ese Alto Tribunal Constitucional declare la invalidez de la fracción IV del artículo 29 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera Policial del Estado y Municipios de Guanajuato.

## **2. Transgresión al principio de presunción de inocencia**

Se estima que la fracción IV del artículo 29 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera Policial del Estado y Municipios de Guanajuato, si es entendida en el sentido de que los procedimientos administrativos o judiciales a los que se refiere versen sobre la posible comisión de una conducta antijurídica de la persona que desea reingresar al Servicio mencionado, es contraria al principio de presunción de inocencia.

Ello es así en virtud de que impide reingresar a dicho servicio a las personas que se encuentran sujetas a un procedimiento administrativo o judicial, aunque no haya sido declarada su efectiva responsabilidad por la autoridad correspondiente, esto es, aun cuando no se haya comprobado que efectivamente cometió una conducta reprochable.

Por ello, esta Comisión Nacional estima que la fracción que se combate genera un espectro de discriminación que tiene como consecuencia una exclusión de las personas que se encuentran en tal condición jurídica, asumiendo su responsabilidad penal o administrativa, que consecuentemente propicia que no puedan reingresar al Servicio Profesional de Carrera Policial como policías.

Ahora bien, de la literalidad de la fracción que se tilda de inconstitucional, se desprenden dos supuestos de exclusión por encontrarse en alguno de los siguientes procesos:

- Administrativo
- Judicial

En primer término, respecto al requisito relativo a no estar sujeto a proceso administrativo conviene manifestar que, como se expuso en el apartado inmediato anterior, los principios garantistas del derecho penal, como lo es el de presunción de inocencia, pueden ser aplicables en la materia administrativa sancionadora.

Por lo que, en el caso que nos atañe, es igualmente aplicable dicho principio, en virtud de que el legislador guanajuatense estableció como exigencia no encontrarse sujeto a un procedimiento de responsabilidad administrativa, ya que el hecho de encontrarse en dicho supuesto haría nugatoria toda posibilidad de reincorporarse al servicio profesional de carrera policial.

Así, la norma impugnada coloca en un mismo plano de igualdad tanto al sancionado por alguna falta administrativa como al que está sujeto a un procedimiento de esa naturaleza, siendo que este último no guarda relación con el primer supuesto, pues en este ya se ha seguido un procedimiento en su contra y se han acreditado su responsabilidad, trayendo como consecuencia que se le impusiera una sanción en su contra.

En cuanto a la hipótesis de no estar sujeto a un proceso judicial, la margen de que la norma desborda el vicio de inconstitucionalidad por ser excesivamente amplia como ya se expuso con antelación, también transgrede el principio de presunción de inocencia por no existir una sentencia emitida por el órgano jurisdiccional competente que determine que sí es responsable de lo que se le imputa o reclama.

En tal sentido, no es dable dar ese tratamiento a la persona sujeta a un proceso judicial o en un procedimiento administrativo debido a que, conforme al principio de presunción de inocencia, tutelado en nuestra Constitución Federal, goza de la garantía de que se presumirá su no responsabilidad en todo momento, hasta en tanto no se emita una resolución que demuestre lo contrario.

Por lo que es posible afirmar que la disposición impugnada contraviene el principio de presunción de inocencia, ya que el legislador guanajuatense priva *ex ante* a las personas que pretendan volver al servicio profesional de carrera como policía, al impedirles su reingreso al mismo cuando se le esté siguiendo algún proceso administrativo o judicial, cualquiera que fuere, sin haberse comprobado efectivamente su responsabilidad o culpabilidad.<sup>40</sup>

Siguiendo esta línea argumentativa, resulta claro que la disposición normativa en comento contraviene los alcances del principio de presunción de inocencia como regla de trato en su vertiente extraprocesal, pues el legislador es quien otorga un trato de culpable o responsable a las personas que aún no han sido sancionadas por la autoridad competente, aunado a que realiza distinciones arbitrarias o discriminatorias entre personas para acceder a las funciones públicas, sin perseguir una finalidad legítima.

Por otra parte, no escapa a la luz de esta Comisión que si bien es cierto, el Estado de Guanajuato se encuentra facultado para establecer los requisitos que estime más idóneos para que quienes funjan en el servicio público de esa entidad, con el objeto de garantizar la optimización y un desempeño impecable de los servicios prestados a todas las personas que habitan en el territorio, también lo es que en su establecimiento debe de respetar los derechos humanos que integran el parámetro de control de la regularidad constitucional, como lo es el principio de presunción de inocencia.

---

<sup>40</sup> *Cfr.* la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 73/2018, resuelta en sesión del 28 de enero de 2020, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

Por lo tanto, establecer de forma genérica, absoluta y *a priori*, que no podrán reincorporarse al Servicio Profesional de Carrera Policial aquellas personas que se encuentren sujetas a cualquier proceso administrativo o judicial, sin importar que no se haya demostrado su responsabilidad, genera un espectro estigmatizante que tiene como consecuencia una exclusión de las personas que se encuentran en tal condición y que, por tanto, no podrán acceder al empleo aludido.

En suma, la disposición controvertida trasgrede el principio de presunción de inocencia, pues otorga un tratamiento a las personas que están sujetas a cualquier proceso administrativo o judicial de la misma manera que quienes han sido declaradas responsable, pues el legislador local otorga un trato con base a la idea de que una persona es responsable, cuando aún no se ha dictado una sentencia definitiva en la que se establezca su responsabilidad más allá de toda duda razonable.

Así, las exigencias incorporadas por el legislador guanajuatense en la fracción IV del artículo de la Ley en combate se traduce en una medida fuera de todo proceso administrativo o judicial que supone tratar como responsable a una persona cuya responsabilidad aún no ha sido establecida en una sentencia definitiva, puesto que esa medida tiene una consecuencia desfavorable para la persona.

Es importante hacer énfasis en que, el hecho de que una persona se encuentre sujeta a procedimientos administrativos o ante instancias judiciales pendientes de resolución, tampoco pueden representar un obstáculo para aspirar a volver a desempeñarse como policía, ya que el hecho de que aún no se encuentren resueltos los indicados procesos supone que tales personas deban ser tratados como inocentes, entre tanto no exista una resolución definitiva que los declare como responsables.

Como se afirmó en el subapartado correspondiente, el principio de presunción de inocencia debe observarse en los procedimientos en los que el Estado haga uso de su facultad punitiva, lo que incluye a los de naturaleza administrativa y no solo a los penales, a efecto de proteger a la persona de cualquier tipo de medida desfavorable que se pudiera decretar por el simple hecho de estar sujeta a ese tipo de procedimientos, evitando así que a través de esas medidas se haga una equiparación entre el ya declarado responsable, con quien enfrenta cualquiera de esas acusaciones y se encuentra en espera de una decisión firme.

Sentadas esas bases, esta Comisión Nacional concluye que exigir no estar sujeto a cualquier procedimiento administrativo o judicial para poder reintegrarse al servicio profesional de carrera como policía, deviene inconstitucional por transgredir el principio de presunción de inocencia y, en consecuencia, lo procedente será que ese Alto Tribunal declare su invalidez por no apegarse al parámetro de regularidad constitucional de nuestro sistema jurídico.

Por todo lo hasta aquí expuesto, este Organismo Nacional concluye que las fracciones II y IV de la Ley del Servicio de Carrera Policial del Estado y Municipios de Guanajuato deben considerarse violatorias de las prerrogativas de seguridad jurídica, igualdad, no discriminación, libertad de trabajo y de acceso a los cargos públicos, así como de los principios de legalidad y presunción de inocencia, debiendo declararse su invalidez, ya que no se justifican sobre una base objetiva, acotada y razonable, por lo que deben ser expulsadas del sistema jurídico de la entidad.

#### **XI. Cuestiones relativas a los efectos.**

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas, por lo que se solicita atentamente que de ser tildados de inconstitucionales los preceptos controvertidos, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **ANEXOS**

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la

Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

Con fundamento en el artículo 280, primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión se ordene la devolución de dicha documental, y que, en sustitución de la misma, se deje en autos copia cotejada por el secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato del 19 de julio de 2021, que contiene el decreto número 332 por el que se expidió la Ley del Servicio Profesional de Carrera Policial del Estado y Municipios de Guanajuato. (Anexo dos).

3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

**PRIMERO.** Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**SEGUNDO.** Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

**TERCERO.** Tener por designadas como delegadas y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

**CUARTO.** Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

**QUINTO.** En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas impugnadas.

**SEXTO.** En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como de los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

Ciudad de México, a 18 de agosto de 2021.

**MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA  
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

**LMP/TSM**

**CNDH**  
M É X I C O